

### Was kommt nach Cotonou?: Die Zukunft der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Afrika-, Karibik- und Pazifikstaaten

Nickel, Dietmar

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nickel, D. (2012). *Was kommt nach Cotonou?: Die Zukunft der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Afrika-, Karibik- und Pazifikstaaten*. (SWP-Studie, 13/2012). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-367550>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit



*Dietmar Nickel*

## Was kommt nach Cotonou?

Die Zukunft der Zusammenarbeit zwischen  
der EU und den Afrika-, Karibik- und Pazifik-  
staaten

S 13  
Juni 2012  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

SWP-Studien unterliegen  
einem Begutachtungsverfah-  
ren durch Fachkolleginnen  
und -kollegen und durch die  
Institutsleitung (*peer review*).  
Sie geben ausschließlich die  
persönliche Auffassung der  
Autoren und Autorinnen  
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2012

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Das Abkommen von Cotonou: Hinter- und Beweggründe</b>
8	<b>Stand der Dinge: Die Inhalte des Cotonou-Abkommens</b>
9	<b>Alternativen zu Cotonou</b>
9	Andere Partnerschaften
9	Handelskooperation
10	Eine neue europäische Entwicklungspolitik?
13	<b>Ein Verzicht auf Cotonou?</b>
13	Die Wertebindung
13	Das Institutionengefüge
16	Die AKP-Solidarität
17	<b>Initiativen zur Weiterentwicklung der AKP und Überlegungen zur Vertiefung des Dialogs mit der EU</b>
20	<b>Fazit und Empfehlungen</b>
21	<b>Anhang</b>
21	Abkürzungen
22	Anlage I
	Stand der Wirtschaftspartnerschafts- (Interims-)Abkommen
26	Anlage II
	Schaubild – EU-AKP: Überlagerungen der bestehenden und geplanten Partnerschaften

*Dr. Dietmar Nickel ist Gast in der Forschungsgruppe  
EU-Außenbeziehungen*

### **Was kommt nach Cotonou?**

#### **Die Zukunft der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Afrika-, Karibik- und Pazifikstaaten**

Ende 2020 wird das Cotonou-Abkommen, das die Beziehungen der EU zu den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten) regelt, seine Gültigkeit verlieren: Nach Artikel 95, Absatz 4 des Abkommens sollen 18 Monate vor Ablauf der Geltungsfrist Verhandlungen zwischen den Vertragspartnern aufgenommen werden, um die zukünftigen Beziehungen neu zu regeln. Der letzte Satz dieses Absatzes mahnt ausdrücklich an, Übergangsmaßnahmen zu treffen, bevor das neue Abkommen in Kraft tritt. Es mehren sich allerdings die Zeichen dafür, dass es nach 2020 überhaupt kein gemeinsames Abkommen mehr zwischen der Gesamtheit der AKP-Staaten und der Europäischen Union (EU) geben könnte:

- ▶ Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung des Lissabonner Vertrags (AEUV) ist im neuen Artikel 209 der bisherige Absatz 3 von Artikel 179 des EG-Vertrags (EGV) gestrichen, der lautete: »Dieser Artikel berührt nicht die Zusammenarbeit mit den Ländern Afrikas, des Karibischen Raumes und des Pazifischen Ozeans im Rahmen des AKP-EG-Abkommens.« Diese Streichung erscheint als konsequente Umsetzung einer Empfehlung der Arbeitsgruppe Außenbeziehungen des Europäischen Verfassungskonvents, die sich für eine Vergemeinschaftung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) ausgesprochen hatte. Die Streichung diene sicher nicht der Absicht, die Bedeutung der Beziehungen zu den AKP-Staaten in Frage zu stellen. Dennoch ist sie auf Seiten der AKP-Staaten und in Kreisen von Entwicklungspolitikern als Herabstufung der jahrzehntelang privilegierten Beziehungen interpretiert worden.
- ▶ Der Regelungsbereich des Cotonou-Abkommens, die Kooperation zwischen der EU und den AKP-Staaten, wird mehr und mehr von bilateralen und regionalen Partnerschaften und Abkommen überlagert. Es ist durchaus vorstellbar, dass sämtliche Elemente, die gegenwärtig im Cotonou-Abkommen niedergelegt sind, in gleicher oder besserer Form von anderen Strategien, Partnerschafts- oder Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) oder auch von der allgemeinen Entwicklungspolitik der EU abgedeckt werden.

- Der neu geschaffene Europäische Auswärtige Dienst (EAD) sah zunächst keine Direktion oder Einheit vor, die sich explizit mit den AKP-Staaten befassen sollte. Vielmehr wurden die drei regionalen Komponenten ihren jeweiligen Kontinenten zugeteilt (die afrikanischen Staaten zu Afrika, der Pazifik zu Asien, die Karibik zu Amerika). Heute umfasst das Management Directorate (Generaldirektion) VI des EAD, Globale und Multilaterale Angelegenheiten, in der Direktion VI.A. für multilaterale Beziehungen und globale Governance ein Referat VI.A.3 für Entwicklungszusammenarbeit unter der Leitung von Felix Fernández-Shaw. Die Kombination von Afrika, Karibik und Pazifik könnte als ein überholtes Relikt der Geschichte erscheinen, das einer neuen und rationaleren Gliederung der europäischen Außen- und Entwicklungspolitik nach funktionalen bzw. politikbereichsspezifischen Kriterien Platz machen sollte. Die zufälligen historischen Faktoren, die darüber entschieden haben, ob eine vormalige Kolonie dem AKP-Verbund beiträgt oder nicht, wären damit überwunden. Dies würde die Auflösung der spezifischen Verbindung der EU mit den AKP-Staaten bedeuten. Ob ein solches Ergebnis aus der Sichtweise beider Seiten erstrebenswert ist, hängt unter anderem davon ab, ob andere, bereits in Kraft befindliche oder noch abzuschließende Verträge konzeptionell, institutionell und instrumentell so umfassend ausgestaltet werden können, dass der über Jahrzehnte gewachsene materielle Inhalt des AKP-EU-Abkommens durch die neuen Verträge gesichert bleiben kann.

interregionale »Block-zu-Block«-Vereinbarung über das Jahr 2020 hinaus notwendig ist, um eine gemeinsame Plattform für die Bearbeitung der gesellschafts- und sicherheitspolitischen Anforderungen zu definieren, mit denen sie global konfrontiert sind.

Strategische Entscheidungen haben lange Vorlaufzeiten. Insofern ist bei einer kritischen Sichtung der Inhalte des Cotonou-Abkommens bereits heute – und nicht erst 2018 – zu fragen, ob und wie diese Inhalte von alternativen Strategien, Partnerschaftsabkommen oder im Rahmen der allgemeinen Entwicklungspolitik abgedeckt werden können. Selbst wenn alle Anforderungen an Effizienz und Legitimation erfüllt werden sollten, wäre zu prüfen, ob es einen darüber hinausgehenden spezifischen Mehrwert der AKP-EU-Zusammenarbeit gibt, den es zu bewahren lohnt. Natürlich können beide Partner in ihren Analysen der Zukunft ihrer Beziehungen zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Sie werden am Ende dennoch aufeinander eingehen und auch der Weltpolitik Rechnung tragen müssen, die sich um sie herum entwickelt. EU und AKP-Staaten könnten schließlich zu der Einsicht gelangen, dass eine Revision des Cotonou-Abkommens als

## Das Abkommen von Cotonou: Hinter- und Beweggründe

Die europäische Entwicklungspolitik liegt seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahr 1957 in der »parallelen Zuständigkeit« der Mitgliedstaaten und der europäischen Ebene. Dies bedeutet, dass beide Ebenen handeln können und mit entsprechenden politischen und budgetären Instrumenten ausgestattet sind. Mit dem ersten Abkommen von Yaoundé aus dem Jahr 1963 kam ein intergouvernementales Instrument hinzu, das bei weitgehender Nutzung der Gemeinschaftsorgane ein Auffangbecken für die Beziehungen der ehemaligen Kolonien der Mitgliedstaaten zur EWG bot.

Als das bis heute geltende AKP-EG-Partnerschaftsabkommen am 23. Juni 2000 in Cotonou<sup>1</sup> unterzeichnet wurde, schien eine mehr als dreißigjährige Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten<sup>2</sup> in eine dauerhafte Form gebracht zu sein, die ein gedeihliches Miteinander in ruhiger, gemeinsamer Arbeit versprach, ausgerichtet auf das stets gleichbleibende Ziel: die Bekämpfung und schließliche Beseitigung der Armut durch nachhaltige Entwicklung und allmähliche Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft (Artikel 1, Absatz 2 des Abkommens). Nach den bescheideneren Abkommen von Yaoundé (I, Geltungsfrist von 1963 bis 1969, und II, Geltungsfrist von 1969 bis 1975) folgten vier Lomé-Abkommen, mit einer letzten Verlängerung, die wie ein fünftes Abkommen wirkte (insgesamt von 1975 bis 2000). Mit der Unterzeichnung des Cotonou-Abkommens lag gemäß Artikel 95, Absatz 1 ein Zeitraum von zwanzig Jahren

vor den Partnern. Die vereinbarte Laufzeit von zwei Jahrzehnten sollte neue Stabilität gewährleisten und wurde als Ausdruck gegenseitigen Vertrauens gewertet.

Das Cotonou-Abkommen trat am 1. April 2003 in Kraft. In der ersten der vorgesehenen fünfjährigen Revisionsperioden (Artikel 95, Absatz 3 des Abkommens) wurde am 25. Juni 2005 ein weiterentwickelter Text unterzeichnet, der genau genommen nur auf eine Erfahrungszeit von zwei Jahren reagieren konnte. Die zweite Revision kam am 19. März 2010 zustande.<sup>3</sup> Es wird damit gerechnet, dass die Ratifizierungen Ende 2012 abgeschlossen sind. Der Text wird gegenwärtig, der gängigen Praxis entsprechend, vorläufig angewandt. Die Möglichkeit einer Revision binnen fünf Jahren entspricht dem Bedürfnis, flexibel auf die sich schnell ändernden internationalen Umfeldbedingungen der AKP-EU-Beziehungen reagieren zu können.<sup>4</sup> Das Verfahren ist somit vom Bestehen eines relativ dauerhaften Rahmens gekennzeichnet, kombiniert mit einer kurzfristigeren Anpassungsmöglichkeit.

1 »Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000«, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* (ABl.) L 317 vom 15.12.2000, S. 3–286, und die revidierte Fassung vom 25. Juni 2005, ABl. L° 247 vom 9.9.2006, beide zitiert nach der konsolidierten Ausgabe des Amtes für amtliche Veröffentlichungen, Luxemburg 2006, ISBN 92-79-00567-7.

2 Mittlerweile ist die Zahl der Staaten auf 78 angestiegen. Kuba, der 79. AKP-Staat, ist nicht in die institutionelle Verbindung zur EU integriert. Mit dem angekündigten Beitritt des neuen Staates Südsudan wird die Zahl auf 80 steigen. Von diesen 80 sind dann 49 aus Afrika südlich der Sahara, 16 (inklusive Kuba) aus der Karibik und 15 aus dem Pazifischen Raum.

3 Der Sudan hat wie bei der ersten Revision angekündigt, den Text nicht zu ratifizieren. Als Konsequenz ist ihm der Zugang zum 10. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) versperrt.

4 Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verändern sich die Möglichkeiten des Europäischen Parlaments erheblich, bei der Aushandlung der dritten Revision Einfluss zu nehmen: Gemäß Artikel 218, Absatz 10 AEUV wird das Europäische Parlament »in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend unterrichtet«. Es bleibt abzuwarten, was das Parlament und insbesondere sein in dieser Frage federführender Entwicklungsausschuss mit diesen neuen Möglichkeiten anfangen werden, die ihnen für die Vorbereitung der letztendlich zu erteilenden Zustimmung zur nächsten Revision offenstehen.



## Stand der Dinge: Die Inhalte des Cotonou-Abkommens

Ganz allgemein regelt das Cotonou-Abkommen die wirtschaftliche und finanzielle Kooperation zwischen der EU und den AKP-Staaten.

Als Rahmen der *politischen* Zusammenarbeit wird gemäß Artikel 8 ein flexibler Dialog zwischen den Partnern eingerichtet, in den der gesamte institutionelle Apparat bis hin zur Paritätischen Parlamentarischen Versammlung AKP-EU (PPV) einbezogen werden kann. Themen des Dialogs sind sowohl Menschenrechte als auch demokratische Grundsätze, Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung. Dieser institutionalisierte Dialog nach Artikel 8 stellt eine – in dringlichen Fällen zu überspringende – Vorstufe zu den Konsultationen nach Artikel 96 und 97 dar, die bei Nichteinhaltung der Abkommensgrundsätze bis zur Suspendierung eines Partners führen können.

Bei der *wirtschaftlichen* Zusammenarbeit sah das Cotonou-Abkommen in Artikel 36 der Fassung von 2000 vor, dass die einseitigen Handelspräferenzen, die durch die Abkommen von Yaoundé und Lomé eingeführt worden waren, durch die Vereinbarung von Handelsregelungen ersetzt werden, die mit den Bestimmungen der Welthandelsorganisation (WTO) kompatibel sein sollten. Bis zur jetzt vollzogenen zweiten Revision sah das Abkommen in Artikel 37 für den Zeitraum vor dem Auslaufen der WTO-Ausnahme<sup>5</sup> Ende 2007 folgende Schritte vor: Im Jahre 2002 sollten Verhandlungen über den Abschluss von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) der EU mit den Staaten der AKP bzw. ihren jeweiligen regionalen Zusammenschlüssen beginnen und spätestens Ende 2007 – also mit dem Auslaufen der Ausnahmegenehmigung der WTO – beendet sein.

Die Abkommensbestimmungen zur *finanziellen* Zusammenarbeit regeln die Bedingungen der Finanzierbarkeit von Projekten und Programmen, die Ver-

fahren für das Zusammenwirken der Partner und hierbei insbesondere die Rolle der Kommission und deren Kontrollen. Die Anhänge I, IA und IB enthalten die Finanzprotokolle zum Abkommen, deren effektive Umsetzung durch den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) sichergestellt wird. Für den Zeitraum von 2008 bis 2013 ist dies gemäß Anhang Ib der 10. EEF, der sich auf 21,966 Milliarden Euro beläuft. Aus demselben Anhang Ib ergibt sich, dass darüber hinaus bis zu 2 Milliarden Euro von der Europäischen Investitionsbank als Darlehen zur Verfügung gestellt werden.

<sup>5</sup> Siehe World Trade Organization (WTO), *DOHA WTO Ministerial 2001: THE ACP-EC Partnership Agreement*, WT/MIN (01)/15, 14.11.2001, <[www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_acp\\_ec\\_agre\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_acp_ec_agre_e.htm)> (eingesehen am 20.4.2012). Es handelt sich um eine Ausnahme von den Verpflichtungen der EG aus Artikel 1, Absatz 1 des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), wonach die Einräumung einseitiger präferenzieller Zolltarife verboten ist.

# Alternativen zu Cotonou

## Andere Partnerschaften

Das AKP-EU-Partnerschaftsabkommen wird durch eine wachsende Zahl von anderen Partnerschaften, die die EU mit Regionen oder einzelnen Staaten der AKP eingeht, nicht nur geographisch, sondern in zunehmendem Maße auch funktional überlagert.

An erster Stelle steht hier die Strategische Partnerschaft Afrika-EU, eine Gemeinsame Strategie der Staats- und Regierungschefs Afrikas und der EU aus dem Jahr 2007, die den afrikanischen Kontinent mit Ausnahme Marokkos<sup>6</sup> umfasst. Bereits früher hatte die EU eine Strategische Partnerschaft mit Südafrika geschlossen, das infolgedessen in drei interregionalen Kooperationsrahmen mit der EU verbunden ist.<sup>7</sup>

Im Blick auf die Staaten der Karibik erarbeitet die EU derzeit eine Strategie für eine Partnerschaft mit dem Caribbean Forum (CARIFORUM).<sup>8</sup> Der Abschluss einer Gemeinsamen Strategie mit den Inselstaaten der pazifischen Region steht unmittelbar bevor.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Die Demokratische Arabische Republik Sahara ist Vollmitglied der Afrikanischen Union (AU). Am 27. Februar 1976 rief die Polisario in Bir Lehlou die Demokratische Arabische Republik Sahara (DARS) auf dem Gebiet der ehemaligen spanischen Kolonie Westsahara aus. Marokko annektierte daraufhin etwa zwei Drittel des nördlichen Westsahara-Gebiets, während Mauretanien das südliche Drittel beanspruchte. Nachdem sich Mauretanien 1979 aus der Westsahara zurückgezogen hatte, annektierte Marokko auch das südliche Drittel. Aufgrund dieses Konflikts ist Marokko nicht Mitglied der AU.

<sup>7</sup> Council of the European Union, *The South Africa-European Union Strategic Partnership Joint Action Plan*, 9650/07 (Presse 105), Brüssel, 15.5.2007.

<sup>8</sup> Auswärtiges Amt, *Die Beziehungen der EU zu Lateinamerika und der Karibik (LAK)* <[www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/LateinAmerika\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/LateinAmerika_node.html)> (eingesehen am 18.1.2012).

<sup>9</sup> *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions »Towards a Renewed EU-Pacific Development Partnership«*, JOIN (2012) 6 final, 21.3.2012.

## Handelskooperation

Seit September 2002 verhandelt die EU mit den sieben<sup>10</sup> AKP-Regionen über den Abschluss von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen. Das Datenkorsett, das sich auf die Artikel 36 und 37 des Cotonou-Abkommens stützt, wurde auf äußeren Druck festgelegt: Zum 31. Dezember 2007 lief die Ausnahme-genehmigung der Welthandelsorganisation für den präferenziellen Zugang der AKP-Staaten zu den EU-Märkten ohne Gegenseitigkeit aus (siehe oben, bei Fn. 5).<sup>11</sup> Zu diesem Zeitpunkt war aber noch kein WPA abgeschlossen.<sup>12</sup> Insofern bestand die Gefahr, dass die EU die AKP-Staaten auf Druck der WTO in einen handelspolitischen Rahmen »entlassen« musste, der ihnen jedweden privilegierten Zugang zum EU-Markt untersagte. Erst seit dem 29. Dezember 2008 wird das WPA EG-CARIFORUM, das am 15. Oktober 2008 in Bridgetown (Barbados) unterzeichnet wurde, vorläufig angewendet. Sämtliche übrigen WPA-Verhandlungen haben allenfalls zum Abschluss von Interimsabkommen mit einzelnen Ländern oder Ländergruppen

<sup>10</sup> Ursprünglich waren es sechs Regionen: Karibik, Pazifik, Westafrika, Zentralafrika, Südafrika sowie Ost- und Südafrika (ESA). Mit der Abspaltung der fünf Länder der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) von der letzteren Region erhöhte sich die Zahl auf sieben.

<sup>11</sup> Dies ist so, obwohl die WTO-Genehmigung erst nach Abschluss der Cotonou-Verhandlungen erteilt wurde. Der EU und den AKP-Staaten ist die Ausnahmegenehmigung mit Verspätung erteilt worden. Vgl. dazu Yenkong Ngangjoh-Hodu/Francis Shasha Matambalya, »Contextualising the Debate of the Africa-EU Trade Relations beyond the Cotonou Agreement«, in: Yenkong Ngangjoh-Hodu/Francis A. S. T. Matambalya (Hg.), *Trade Relations between the EU and Africa: Development, Challenges and Options beyond the Cotonou Agreement*, London/New York 2010, S. 3–10 (7).

<sup>12</sup> Um denjenigen AKP-Staaten, die ein Interim-WPA paraphiert oder unterzeichnet hatten, den Marktzugang für eine weitere Übergangszeit zu sichern, erließ der Rat der EU eine entsprechend formulierte Verordnung, Nr. 1528/2007 vom 20.12.2007, die Ende 2013 ausläuft. Siehe hierzu James Nyomakwa-Obimpeh, *Time for a New Generation of Trade Agreements between the EU and ACP Countries?*, Brüssel: Trans European Policy Studies Association (TEPSA), 15.2.2012 (TEPSA Brief).

geführt, die regelmäßig auf den Warenverkehr beschränkt sind.<sup>13</sup>

Dass die laufenden Verhandlungen schwierig und teils sogar festgefahren sind, wurde insbesondere auf dem 3. Afrika-EU-Gipfel am 29./30. November 2010 in Tripolis sichtbar. Die EU wurde bei dieser Gelegenheit massiv wegen ihres Drängens auf den Abschluss weiterer Abkommen angegriffen, obwohl die Kommission bewusst darauf verzichtet hatte, einen neuen Fahrplan vorzulegen, weil sie daraus kein eigenes Gipfelthema machen wollte. Die Hoffnung der Kommission, die EU aus der Schusslinie nehmen zu können, ging nicht in Erfüllung. Trotz der Angriffe dürfte die Union weiter auf den Abschluss der Abkommen dringen. So hatte es auch bereits der Rat Außenbeziehungen in seiner Sitzung am 10. September 2010 beschlossen. Der Einsatz neuer Elemente wie einer zeitlichen Befristung der Verhandlungen und des zollfreien Marktzugangs für AKP-Länder<sup>14</sup> sollte beschleunigend wirken.

Gegenwärtig scheint völlig offen zu sein, ob und wann es zum Abschluss weiterer WPAs kommt. Ungeachtet dessen wird hier angenommen, dass die Frage bis 2020 in einer Weise geklärt sein wird, die wenigstens den Zugang der AKP-Staaten zum EU-Markt entsprechend den Minimalvorgaben der WTO verbindlich absichert.<sup>15</sup> Im Rat war am 10. September 2010 unter dem Eindruck der drohenden Befristungen auch für einen verstärkten Dialog und mehr Flexibilität gegenüber den AKP-Ländern geworben worden. Zur im Ton härteren Gangart gehört der Vorschlag der Kommission vom 30. September 2011, die Marktzugangsmöglichkeiten über 2013 hinaus nur für jene Staaten aufrechtzuerhalten, die die notwendigen Schritte zur Ratifizierung ihres WPA unternähmen.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Einen Überblick mit Stand vom Dezember 2010 bieten Bettina Rudloff/Clara Weinhardt, *WPAs der EU mit den Afrika-, Karibik- und Pazifikstaaten: Verhandlungsstand, Konflikte, Lösungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2010 (SWP-Aktuell 85/2010). Eine juristische Analyse der auftretenden Probleme findet sich bei Amin Alavi, »EPAs, Cotonou and the WTO: Legal Dimensions«, in: Ngangjoh-Hodu/Matambalya (Hg.), *Trade Relations between the EU and Africa* [wie Fn. 11], S. 185–198 (185). Zum heutigen Stand siehe unten die tabellarische Übersicht in Anlage I, S. 22ff.

<sup>14</sup> Siehe oben, Fn. 12.

<sup>15</sup> So auch Yen Kong Ngangjoh-Hodu, »Development Agenda in the WTO Regional Processes: The EU-ACP Economic Partnership Agreement in Context«, in: Ngangjoh-Hodu/Matambalya (Hg.), *Trade Relations between the EU and Africa* [wie Fn. 11], S. 19–39 (32).

<sup>16</sup> KOM(2011) 598, 30.9.2011, und die Darstellung in: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee »Trade,*

Symptomatisch für den anhaltenden Willen zum Abschluss von WPAs könnten die Formulierungen im Dokument der Zweiten Überprüfung des Cotonou-Abkommens sein, die am 19. März 2010 vereinbart wurden: Darin wird im geänderten Artikel 37 nur noch von den fortlaufenden Verhandlungen gesprochen; zur Umsetzung der einmal geschlossenen Abkommen wird ein Weg eröffnet, den Mehrjahresfinanzrahmen des EEF zu nutzen.

Insgesamt wird somit zum Ende der selbstgesetzten Frist Anfang 2014 – und das sind immerhin sechs Jahre nach dem Ablauf der Ausnahmegenehmigung der WTO – ein vollständiger Überblick darüber möglich sein, welche WPAs zustande gekommen sind und welche sich noch im Verhandlungsprozess oder Ratifikationsverfahren befinden. Zu den AKP-Staaten gehören 45 der am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDCs), die durch das im allgemeinen Zollpräferenzsystem der EU integrierte Programm »everything but arms« weiterhin unbeschränkten Zugang zum EU-Markt haben und haben werden.<sup>17</sup> Für sie gibt es folglich kaum einen Anreiz, ein WPA abzuschließen. Dies muss bei der Gesamtbewertung berücksichtigt werden. Der Versuch der Verfasser des Cotonou-Abkommens, WPAs an die Stelle des GATT-widrigen einseitigen präferenziellen Marktzugangs zu setzen, mag sich angesichts der großen Zahl der vermutlich außen vor bleibenden LDCs als verfehlt erweisen. Sechs Jahre vor Ablauf des Cotonou-Abkommens wird es möglich sein, daraus die notwendigen Schlüsse zu ziehen.

## Eine neue europäische Entwicklungspolitik?

Die Kommission hat mit ihrem Grünbuch vom 10. November 2010 »EU-Entwicklungspolitik zur Förderung eines breitenwirksamen Wachstums und

*Growth and Development: Tailoring Trade and Investment Policy for Those Countries Most in Need*, COM(2012) 22 final, 27.1.2012, S. 8.

<sup>17</sup> Verordnung (EG) Nr. 416/2001 des Rates vom 28. Februar 2001 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2820/98 über ein Mehrjahresschema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum 1. Juli 1999 bis 31. Dezember 2001 zwecks Ausweitung der Zollbefreiung ohne mengenmäßige Beschränkungen auf Waren mit Ursprung in den am wenigsten entwickelten Ländern. Die Regeln zugunsten der LDC wurden zuletzt integriert in die Verordnung (EG) Nr. 2501/2001 des Rates vom 10. Dezember 2001 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2004.

einer nachhaltigen Entwicklung – Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung<sup>18</sup> ein öffentliches Konsultationsverfahren begonnen. Am Ende des Verfahrens soll ein umfassender Vorschlag für eine Revision der Entwicklungspolitik stehen. Vielerorts wurde erwartet, dass die Kommission die Integration des Cotonou-Abkommens in die EU-Entwicklungspolitik oder zumindest die Integration des EEF in den allgemeinen Haushalt der EU – die sogenannte Budgetisierung – vorschlagen werde, um einer europäischen Entwicklungspolitik aus einem Guss näherzukommen. Immerhin hatte sie sich in der Vergangenheit der wiederholten Forderung des Europäischen Parlaments (EP) nach Einstellung des EEF in den allgemeinen EU-Haushalt angeschlossen.<sup>19</sup> Wie oben (S. 5) bereits dargestellt, folgte auch die Arbeitsgruppe Außenbeziehungen des Europäischen Verfassungskonvents zur Zukunft der EU diesem Konzept.<sup>20</sup> Ein entsprechender Vorschlag im Rahmen der Kommissionsvorlage für den mehrjährigen Finanzrahmen hätte zur Konsequenz gehabt, dass der Aufbringungsschlüssel für den EEF in die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU eingegangen wäre. Da der bislang auf den EEF angewandte Schlüssel für die Bundesrepublik Deutschland angeblich günstiger ist als der Berechnungsschlüssel für den allgemeinen Haushalt der EU, stand man diesem Vorhaben in Deutschland bis vor einigen Jahren argwöhnisch gegenüber.

Bei näherem Hinsehen zeigt sich allerdings, dass der Unterschied nicht allzu erheblich ausfällt: Der Beitragsschlüssel für die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten ist letztmalig im Dezember 2005 vom Europäischen Rat festgelegt worden. Danach beträgt der deutsche Anteil 20,5 Prozent. Im Vergleich dazu ist die Finanzierung des jährlichen Haushalts der EU etwas unübersichtlicher: Laut Finanzbericht der Kommission zum EU-Haushalt 2009 hatte der ausgeführte Haushalt 2009 ein Volumen von 112,1 Milliarden Euro (nicht identisch mit dem im Dezember 2008 abgestimmten Haushalt oder den Einnahmen). Aus

Deutschland abgeführte Eigenmittelbeiträge beliefen sich auf 17,6 Milliarden bzw. 20,5 Milliarden Euro, wenn man die traditionellen Eigenmittel wie Agrarabschöpfungen, Zucker- und Isoglukoseabgabe und sonstige Zölle hinzurechnet (von denen wiederum die von Deutschland einbehaltenen Verwaltungskosten abgezogen werden müssten). Anteilig ergibt das einen deutschen »Haushaltsbeitrag« von 19,7 Prozent (17,6 Mrd. Euro) bzw. 23 Prozent (20,5 Mrd. Euro). Legt man für die Berechnung sämtliche Einnahmen (117,6 Mrd. Euro) und nicht den ausgeführten Haushalt der EU zugrunde, verringert sich der »Beitrag« Deutschlands auf 18,6 bzw. 18,8 Prozent.

Der Beitrag zum EEF liegt also je nach der Zahl, die man zum Vergleich mit dem allgemeinen Haushalt heranzieht, mal niedriger, mal höher. Er ist jedoch nie so dramatisch viel größer, dass nicht vorstellbar wäre, in einer Verhandlung über ein Gesamtpaket zu einem für Deutschland tragbaren Ergebnis kommen zu können. Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP aus dem Jahre 2009 hat sich diese Erkenntnis zu eigen gemacht und kam der Aufforderung des Europäischen Konvents zur Zukunft Europas (siehe oben, S. 5) nach, indem er Folgendes vorsah: »Wir werden [...] im Rahmen einer neuen Finanziellen Vorausschau auf die Integration des 11. EEF in den Haushalt der EU hinarbeiten.«<sup>21</sup>

Die Kommission hat in ihrer Mitteilung vom 29. Juni 2011 zu einem Haushalt für Europa 2020<sup>22</sup> die Budgetisierung des EEF zumindest jetzt noch nicht vorgeschlagen. Im Hinblick auf das Auslaufen des Cotonou-Abkommens 2020 und eine zukünftige Integration des EEF in den allgemeinen Haushalt erwägt sie vielmehr, den EEF-Schlüssel zunächst dem Berechnungsschlüssel für den EU-Haushalt anzunähern.<sup>23</sup> Damit vermeidet die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Konfrontation mit denjenigen Mitgliedstaaten, die weiterhin an der Beibehaltung des für sie vorteilhafteren EEF-Schlüssels interessiert sind.<sup>24</sup> Auch gelingt es der Kommission, die Gesamt-

18 KOM(2010) 629 endg.

19 Sie blickt in dieser Hinsicht auf eine lange Tradition zurück: Ihre ersten Vorschläge zur Budgetisierung stammen von 1973 und 1979 – Mitteilungen der Kommission an den Rat SEK (73) 2149 endg. bzw. KOM(79) 4 endg. –, ein neuerer Vorschlag von 2003: KOM(2003) 590 endg.

20 Abschlussbericht der Arbeitsgruppe VII, CONV 459/02; siehe Bernd Martenczuk/Andreas Zimmermann, »Artikel 179 [Maßnahmen; AKP-EG-Abkommen]«, in: Jürgen Schwarze (Hg.), *EU-Kommentar*, 2. Aufl., Baden-Baden 2009, Rn. 11.

21 »Entwicklungszusammenarbeit im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP«, ONE, <[www.one.org/c/de/politische\\_analysen/3129/](http://www.one.org/c/de/politische_analysen/3129/)>.

22 Europäische Kommission, *Ein Haushalt für Europa 2020*, KOM(2011) 500 endg., Teil 1, Brüssel, 29.6.2011.

23 Ebd., Ziffer 5.8.1.

24 Frankreich scheint ebenfalls zu einer Integration in den allgemeinen Haushalt der EU zu neigen, weil der Schlüssel sich dadurch aus seiner Sicht verbessert. Siehe Assemblée Nationale, sur *Aide au développement: quel équilibre entre multilatéralisme et bilatéralisme?*, Rapporteure Mme Nicole Ameline, Rapport d'information par la Commission des affaires étran-

summe der Finanziellen Vorausschau optisch bescheidener wirken zu lassen, indem sie den EEF-Betrag ausklammert, wie sie das auch in anderem Kontext zum Beispiel durch die Herausnahme der ITER-Finanzierung<sup>25</sup> und einer Reihe anderer Ausgabenposten tut.<sup>26</sup> Das Manöver ist allerdings so durchsichtig, dass es in den Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen keine Rolle spielen wird.

Die weiteren Bausteine zur Revision der Entwicklungspolitik legte die Kommission am 13. Oktober 2011 in Form von zwei Mitteilungen vor.<sup>27</sup> Wer allerdings Aussagen über die Beziehungen der EU zur AKP erwartet, wird enttäuscht. Selbst den Terminus AKP sucht man vergeblich.<sup>28</sup> Vielmehr wird neben den WPAs und den strategischen Partnerschaften nebulös auf bestehende Rechtsrahmen verwiesen. Gerade diese Abwesenheit eines expliziten Bezugs deutet darauf hin, dass die Kommission sich für die Zukunft von Cotonou alle Türen offenhalten möchte. Angesichts dessen kann es nicht verwundern, wenn die AKP-Staaten und einige europäische Entwicklungspolitiker daran zweifeln, dass die Kommission eine Weiter-

führung der Partnerschaft nach dem Modell von Cotonou über das Jahr 2020 hinaus unterstützen wird.

Eine neue europäische Entwicklungspolitik könnte nach 2020 die 78 bisherigen AKP-Staaten in Partnerschaften umfassen, die zwei Ebenen aufweisen: eine generelle Ebene analog der Afrika-Strategie und eine vorwiegend handelspolitisch ausgerichtete wie in den WPAs. Es ist bezeichnend, dass die afrikanische Kritik an den Verhandlungen zu den WPAs auf dem 3. Afrika-EU-Gipfel in Tripolis aufbrach, obwohl dieser Gipfel im Rahmen der Afrika-Strategie auf einer rechtlichen Grundlage und mit einem Teilnehmerkreis stattfand, die von jenen der kritisierten Verhandlungen abwichen.

gères, no. 3074, S. 168. Nach Gerüchten soll sich auch das Vereinigte Königreich offen für die Budgetisierung gezeigt haben. Sollte dies zutreffen, würde die argwöhnische Vermutung Auftrieb erhalten, dass es den Mitgliedstaaten doch um eine Verringerung der Dotation geht. Das EP hat, um dieser Sorge entgegenzutreten, stets darauf bestanden, dass die EEF-Mittel bei einer Budgetisierung nicht angetastet werden dürfen (»ringfencing«).

<sup>25</sup> ITER (International Thermonuclear Experimental Reactor) ist ein gemeinsames Forschungsprojekt zur Entwicklung eines Fusionsreaktors, an dem neben der Europäischen Atomgemeinschaft auch Japan, Russland, die Volksrepublik China, Südkorea, Indien und die USA beteiligt sind.

<sup>26</sup> Vgl. Europäische Kommission, *Ein Haushalt für Europa 2020* [wie Fn. 22], Ziffer 2.

<sup>27</sup> Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel, KOM(2011) 637 endg., und Der künftige Ansatz für die EU-Budgethilfe an Drittstaaten, KOM(2011) 638 endg., beide vom 13.10.2011.

<sup>28</sup> Sie folgt damit dem Modell des Vertrags von Lissabon, der die Erwähnung der AKP-EU-Konvention in Artikel 179, Absatz 3 des EU-Vertrags in der Fassung von Nizza bei der Überführung in Artikel 209 des AEUV ersatzlos wegfallen ließ. Siehe bereits oben, S. 2. Diese Streichung war ein psychologisch bedeutendes Element, siehe z. B. bei Mirjam van Reisen, *The Old Man and the Seas: The Future of the EU-ACP Relationship*, Leiden, Juni-Juli 2011 (The Broker, Nr. 25, Special Report), S. 6 und S. 9. Siehe auch Secretariat of the African, Caribbean and Pacific Group of States, *Strategy for Renewal and Transformation 2011–2014*, Brüssel, April 2011, Paragraph 24, und *Renewal and Transformation, Elements of the ACP Secretariat's Strategic Plan 2011–2014*, Brüssel, 8.11.2010, Paragraph 9.

## Ein Verzicht auf Cotonou?

Gibt es einen spezifischen Mehrwert des Cotonou-Rahmens, der nicht in der einen oder anderen Form ersetzt werden kann? Um diese Frage zu beantworten, werden zunächst die vertraglichen Inhalte und die Praxis des Cotonou-Abkommens mit ihren Entsprechungen verglichen, die sich in den Strategien, Partnerschaftsabkommen und den WPAs bereits abzeichnen. Auch muss berücksichtigt werden, dass die Frist von 2012 bis 2020 noch hinreichend Zeit zur Auffüllung von Lücken und für weitere Verbesserungen bietet.

### Die Wertebindung

Das Cotonou-Abkommen nimmt in der Präambel umfassend Bezug auf völker- und menschenrechtliche Dokumente. Das Spektrum reicht von den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen über die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und spezifische internationale Konventionen bis hin zur Europäischen Menschenrechtskonvention, der Afrikanischen Charta für Menschen- und Bürgerrechte und selbst der Amerikanischen Menschenrechtskonvention. Artikel 9 führt in denkbar positiven Formulierungen das Bekenntnis zu Menschenrechten und Grundfreiheiten, zu den demokratischen Grundsätzen, zum Rechtsstaat und zur guten Regierungsführung auf.

Die Strategische Partnerschaft Afrika-EU enthält zwar nicht so viele spezifische Verweise auf internationale Konventionen, steht dem Cotonou-Abkommen in der Auflistung konkreter Werte aber nicht nach. Die entsprechenden Textabschnitte der Karibik- bzw. Pazifik-Assoziationsabkommen und -Strategien leisten Ähnliches oder werden dies tun. Das WPA mit den CARIFORUM-Staaten bezieht sich direkt auf das Cotonou-Abkommen, führt aber gleichwohl die Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und des Rechtsstaatsprinzips noch einmal gesondert auf.

Eine detaillierte Analyse würde in den Formulierungen der Wertebezüge Unterschiede zwischen den diversen Instrumenten herausarbeiten. Diese werden allerdings durch weitreichende Querverweise ausgeglichen. In den Abweichungen kommt zum Teil

die Entwicklung der Grundwertebeschreibung über die Zeit zum Ausdruck. Deutlich erkennbar ist jedenfalls der Wille, keine Differenzen in der Wertebindung sichtbar werden zu lassen. Dass die Vertragsparteien gleichlautende Begriffe unterschiedlich interpretieren, ist damit nicht ausgeschlossen. Die Behandlung von Homosexualität beispielsweise kann bei identischen Menschenrechtsbezügen entscheidend divergieren. Wie oben aufgeführt,<sup>29</sup> hat der Sudan beschlossen, auch die zweite Revision des Cotonou-Abkommens nicht zu ratifizieren. Ausschlaggebend dafür ist die Tatsache, dass der Sudan den Wert der universalen Rechtsverfolgung, wie er durch den internationalen Strafgerichtshof und seine Arbeit zur Geltung kommt, grundsätzlich anders einschätzt.

Eine Verschlechterung gegenüber dem System von Cotonou ist somit insgesamt gesehen nicht zu erkennen oder zu erwarten.

### Das Institutionengefüge

Die Gemeinsamen Organe des Cotonou-Abkommens und ihre Aufgaben sind in den Artikeln 15 bis 17 beschrieben:

Der *Ministerrat* (Artikel 15) umfasst einerseits die Mitglieder des Ministerrats der EU und Mitglieder der Kommission und andererseits ein Regierungsmitglied jedes AKP-Staats. Er tritt mindestens einmal pro Jahr zusammen.

Der *Botschafterausschuss* (Artikel 16) besteht einerseits aus den Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten der EU und einem Vertreter der Kommission und andererseits aus den Leitern der bei der EU akkreditierten Missionen jedes AKP-Staats. Der Botschafterausschuss tagt regelmäßig.

Die *Parlamentarische Versammlung AKP-EU* (PPV; Artikel 17) setzt sich zusammen aus einer gleichen Anzahl von Mitgliedern des EP (MdEPs) und von Abgeordneten aus den Parlamenten jedes AKP-Staates. Gegenwärtig hat die Versammlung 156 Mitglieder, davon sind 78 MdEPs und 78 Abgeordnete der AKP-Staaten. Die Versammlung tagt zweimal pro Jahr, abwechselnd in der

<sup>29</sup> Siehe Fn. 3.

EU und in einem AKP-Staat. Sie veranstaltet zudem regionale Treffen in den verschiedenen AKP-Regionen, an denen je ein AKP-Abgeordneter pro Staat aus der Region und eine entsprechende Zahl von Mitgliedern des EP teilnehmen. Diese Regionaltreffen finden seit einiger Zeit zweimal jährlich statt und erfreuen sich wegen des konzentrierten Austausches, den sie ermöglichen, großer Beliebtheit.

Der PPV hat drei Ausschüsse – für politische Angelegenheiten; für wirtschaftliche Entwicklung, Finanz- und Handelsfragen; für soziale Angelegenheiten und Umweltfragen –, die viermal im Jahr tagen, zweimal in Brüssel und zweimal anlässlich der Plenarsitzungen. Schließlich organisiert die Versammlung gelegentlich gemeinsame Wahlbeobachtungen und »fact finding missions«. Ihre Arbeit in den AKP-Staaten erreicht auf diese Weise eine nicht unerhebliche Dichte, was im Hinblick auf die gute Regierungsführung in den betroffenen Staaten von einiger Bedeutung ist. Die intensive Zusammenarbeit europäischer MdEPs mit Abgeordneten aus den Parlamenten der AKP-Staaten fördert nicht nur das gegenseitige Verständnis. Sie hat auch zur Folge, dass die europäischen Abgeordneten dank dieses Verständnisses zu den besten Anwälten der Interessen der AKP-Parlamentarier werden. Durch diese Zusammenarbeit können die AKP-Parlamentarier im Gegenzug auch einen gewissen Einfluss auf die Arbeiten im EP nehmen.

Im Rahmen der Strategischen Partnerschaft Afrika-EU findet seit dem Treffen in Lissabon im Jahre 2007 alle drei Jahre ein Gipfel auf Ebene der Staats- und Regierungschefs statt, der von den Ministern vorbereitet wird. Zwischen den Gipfeln treffen sich in regelmäßigen Abständen die Präsidenten des EU- und AU-Ministerrats, des Europäischen und des Pan-Afrikanischen Parlaments (PAP) und der Europäischen und der Afrikanischen Kommission zum sogenannten Hexalog. Die jeweiligen Vertretungen der EU in Addis Abeba und in Brüssel fördern den institutionellen Kontakt. Die im Aufbau befindlichen WPA-Strukturen werden dabei bereits einbezogen. Zweimal pro Jahr finden Afrika-EU-Troika-Sitzungen statt, an denen auf der einen Seite die amtierende und die zukünftige Ratspräsidentschaft der EU, die Europäische Kommission und das EU-Ratssekretariat (jetzt wohl der EAD) und auf der anderen Seite die amtierende und die zukünftige Ratspräsidentschaft der AU, die AU-Kommission und federführende Staaten mit hochrangigen Vertretern teilnehmen. Auch Außenministertreffen beider Seiten sollen zweimal pro Jahr auf Troika-Ebene organisiert werden, im Wechsel in Afrika und der EU.

Die beiden Kommissionen werden auf verschiedenen Ebenen kontinuierlich zusammenarbeiten und einmal pro Jahr ein Treffen der Kollegien abhalten.

Auf parlamentarischer Ebene wird der Dialog zwischen dem EP und dem PAP geführt. Das EP hat eigens eine interparlamentarische Delegation für die Beziehungen zum PAP geschaffen, die zwölf Abgeordnete umfasst. Die gemeinsamen Sitzungen finden in der Regel einmal pro Jahr statt, abwechselnd in der EU und in Afrika. Insbesondere versucht die Delegation des EP an den zweimal jährlich stattfindenden Plenarsitzungen des PAP teilzunehmen. Gemeinsam organisieren EP und PAP jeweils unmittelbar vor den Gipfeln der Staats- und Regierungschefs parlamentarische »Vorgipfel«, in denen man durchaus den Vorläufer einer Parlamentarischen Versammlung EU-AU sehen kann. Schließlich ist ausdrücklich eine Zusammenarbeit zwischen dem Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU und dem Wirtschafts-, Sozial- und Kulturrat der AU vorgesehen.

Die institutionellen Bestimmungen des WPA CARIFORUM finden sich in den Artikeln 227 bis 232. Diese etablieren einen Gemeinsamen Rat CARIFORUM-EU, der mindestens alle zwei Jahre zusammentritt. Auch hier ist die Kommission ebenso Teil der EU-Delegation wie die EU-Ratsmitglieder. Der Gemeinsame Rat wird von einem Handels- und Entwicklungsausschuss (sic!) unterstützt, der sich in der Regel aus hohen Beamten zusammensetzt. Der Parlamentarische Ausschuss CARIFORUM-EU besteht aus je 15 Abgeordneten des EP und 15 Abgeordneten aus den 15 CARIFORUM-Staaten (einer pro Staat). Das EP hat diese vergleichsweise kleine Zahl durchgesetzt, damit nach dem Zustandekommen aller geplanten WPAs die überschaubare Zahl von 78 Mitgliedern nicht überschritten wird, die gegenwärtig die Delegation zur PPV bilden. Die Treffen dieses Ausschusses finden zweimal jährlich statt, abwechselnd in einem der CARIFORUM-Staaten und in der EU. Schließlich existiert ein beratender Ausschuss, der eine breit angelegte Vertretung aller Interessengruppen gewährleisten soll.

Extrapoliert man diese heranwachsenden Strukturen und projiziert sie auf das Jahr 2020, in dem die Laufzeit des Cotonou-Abkommens endet, ergibt sich folgendes Bild:

Falls zu diesem Zeitpunkt WPAs mit allen sieben AKP-Regionen abgeschlossen wurden, die auch von der überwiegenden Mehrheit der in der jeweiligen Regionalorganisation vertretenen AKP-Staaten ratifiziert worden sind, werden vor allem die Kontakte der Exekutiven eine sehr hohe Dichte aufweisen. Zugespitzt

ließe sich fragen, ob die nationalen Regierungen nicht überfordert sein werden, wenn sie Minister für die vielen regelmäßigen Treffen abstellen sollen,<sup>30</sup> zumal die allermeisten EU-Staaten weder über eigenständige Entwicklungshilfe- noch über eigenständige Handelsministerien verfügen. Folglich obläge die Vertretung der mitgliedstaatlichen Interessen den Außen- oder Wirtschaftsministerien, die ihrerseits in EU-interne Ministerratsstrukturen mit überdurchschnittlich hohen Sitzungsfrequenzen eingebunden sind. Auch für die Vertreter der Kommission auf den verschiedenen Ebenen dürfte der Terminkalender sehr eng werden. Eine Lösung könnte in der verbleibenden Zeit darin gesucht werden, die Partnerschaften den Bedürfnissen der Praxis anzupassen, indem man ihre Strukturen auf der Seite der Exekutive schlanker gestaltet.

Auf der parlamentarischen Seite hingegen ergäbe sich im Vergleich zur heutigen Situation mit dem Wegfall der PPV und ihrer Ausschüsse eine Dezi- mierung. Dies würde einen erheblichen Verlust an parlamentarischer Aktivität und damit an Exekutiv- kontrolle – und auch an parlamentarischer Legitimie- rung der Exekutive – darstellen, zumal die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten keine entsprechen- den Anstalten zur Kontrolle ihrer Regierungen in den angesprochenen Institutionen und deren Foren erken- nen lassen. Auch würde der nicht zu überschätzende Beitrag zur Verbreitung parlamentarischer Gepflogen- heiten entfallen, eine wesentliche Komponente der guten Regierungsführung. Gewiss könnte das EP durch eine intensivierte Zusammenarbeit mit den regionalen Parlamenten wie dem PAP die parlamen- tarischen Gremien vergrößern und die Frequenz ihrer Treffen erhöhen. Dies wäre aber nur eine einseitige parlamentarische Aktivität außerhalb der abzuschlie- ßenden Abkommen, der eine völkerrechtliche Rechts- grundlage – wie sie gegenwärtig das Cotonou-Abkom- men liefert – fehlen würde. Dies wiederum würde die Legitimation des parlamentarischen Gremiums ver- ringern und damit ihren Beitrag zur Legitimierung der Exekutive schmälern. Eine Lösung, die zumindest das heutige Niveau aufrechterhalten würde, könnte folgendermaßen aussehen:

- ▶ Die Parlamentarischen Ausschüsse der WPAs könnten die Funktion der heutigen Regionaltreffen der PPV AKP-EU übernehmen. Die Gefahr einer zu engen handelspolitischen Ausrichtung dürfte in- sofern nicht bestehen, als die Praxis des einzigen in Kraft gesetzten WPA (CARIFORUM-EU) ein sehr weites Verständnis von Handelspolitik erkennen lässt. Dies belegen auch die Bezeichnung und das Mandat seines Handels- und Entwicklungs- ausschusses.
- ▶ Die Strategischen Partnerschaften (eine besteht mit der AU, weitere werden zukünftig mit CARI- FORUM und den pazifischen Staaten geschlossen) müssten über eine vollwertige parlamentarische Komponente verfügen, die die gegenwärtige recht- liche Absicherung der Delegation des EP für die Beziehungen zum PAP deutlich übertrifft: In einem eigenständigen Völkerrechtsdokument als Teil oder Grundlage jeder Partnerschaft sollte dazu eine pari- tätische parlamentarische Vertretung mit je einem Abgeordneten aus jedem Staat der Partnerorganisa- tion vorgesehen werden, also zum Beispiel mit 54 (nach vollzogenem Beitritt des Südsudans 55) AU- Abgeordneten und 54 (bzw. 55) Mitgliedern des EP. Diese Versammlung sollte in halbjährlichem Rhyth- mus Tagungen abhalten und das Recht haben, sich eine Geschäftsordnung zu geben. Dies wiederum würde es der Versammlung erlauben, Ausschüsse einzusetzen, die für eine effiziente parlamenta- rische Arbeit auf Augenhöhe mit den Exekutiv- gremien unverzichtbar sind. Den Partnerschaften bzw. Assoziationen mit dem Pazifik und mit Zen- tralamerika inklusive der Karibik fehlt noch eine adäquate parlamentarische Begleitung mit eigener Rechtsgrundlage. Die bestehenden bilateralen Dele- gationen sind insofern ebenso unzureichend wie die Parlamentarische Versammlung Europa-Latein- amerika (EuroLat). Das EP könnte heute schon klar- stellen, dass es Partnerschaftsabkommen ohne eigenständige parlamentarische Komponente in Zukunft seine Zustimmung verweigern wird. Das geltende Partnerschaftsabkommen mit der AU müsste um entsprechende Regeln erweitert werden, wenn man vermeiden will, dass mit dem Auslaufen des Cotonou-Abkommens die parlamentarische Mitwirkung beschnitten wird.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Bereits im Rahmen der gegenwärtigen AKP-EU-Beziehun- gen ist dies nach Aussage von Teilnehmern ein ernstes Pro- blem: Mangels Teilnahme einer hinreichenden Zahl kompet- enter Minister ist der Gemeinsame Rat in seinen Sitzungen häufig nicht in der Lage, Entschlüsse zu dringlichen Fra- gen auszuarbeiten und anzunehmen, geschweige denn für ihre Umsetzung zu sorgen.

<sup>31</sup> Siehe in Anlage II (S. 26) ein Schaubild, das die möglichen Überlagerungen der bestehenden und geplanten Partner- schaften schematisch darstellt.



## Die AKP-Solidarität

Selbst wenn die beschriebenen Forderungen erfüllt würden, entfielen nach einem ersatzlosen Wegfall des Cotonou-Abkommens ein Faktor, der in der Vergangenheit eine wichtige Rolle gespielt hat: das Element der kontinentsübergreifenden, horizontal wirkenden Solidarität, sei es zwischen Ministern, sei es zwischen Abgeordneten. Diese Solidaritätsbildung hat auf europäischer Seite gewöhnlich keine große Freude ausgelöst, weil es sich in aller Regel um eine Solidarität zwischen den Vertretern der AKP-Staaten handelte, die sich gegen ein Ansinnen der europäischen Seite richtete. Die Lehre, dass eine geschlossene Front auch die EU-Vertreter beeindruckt, die in den Augen manches AKP-Staates übermächtig zu sein schienen, hat beispielsweise in der Geschäftsordnung der PPV ihren Niederschlag in der Möglichkeit gefunden, Abstimmungen nach getrennten Häusern zu beantragen. Damit existiert eine unüberwindliche Schranke, die sich nutzen lässt, um unerwünschte Ergebnisse zu vermeiden. Diese Form der Solidaritätsbildung ist jedoch nicht notwendigerweise an eine Mehrheit vertretener Kontinente gebunden. Auch in drei voneinander unabhängigen parlamentarischen Organen lassen sich diese Solidaritätsnetzwerke organisieren, wenn man dies denn will.

Die kontinentsübergreifende Solidarität mit der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft war der vielleicht ausschlaggebende Faktor für das Zustandekommen der AKP-Gruppe, die mit dem Gründungsabkommen von Georgetown (Guyana)<sup>32</sup> ins Leben gerufen wurde. Im Verhältnis zur heutigen EU mag die Empfindungslage der AKP-Staaten ähnlich sein. Es ist also durchaus möglich, dass die AKP-Staaten bei ihrer Vorbereitung auf 2020 zu dem Ergebnis kommen, dass es weiterhin in ihrem Interesse liegt, über eine kontinentsübergreifende Struktur zu verfügen. Die EU wird sich hierauf einzustellen haben.

<sup>32</sup> *The Georgetown Agreement on the Organization of the African, Caribbean and Pacific Group of States*, 1975, <[www.wipo.int/wipolex/en/regeco\\_treaties/details.jsp?group\\_id=24&treaty\\_id=220](http://www.wipo.int/wipolex/en/regeco_treaties/details.jsp?group_id=24&treaty_id=220)> (eingesehen am 20.1.2012).

## Initiativen zur Weiterentwicklung der AKP und Überlegungen zur Vertiefung des Dialogs mit der EU

Die AKP-Seite hat auf Vorschlag ihres Generalsekretärs Mohamed Ibn Chambas einen Ausschuss auf Botschaferebene eingesetzt, der die Interessen der AKP-Staaten eruieren und Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Gruppe machen soll.<sup>33</sup> Aktueller Vorsitzender des siebenköpfigen Gremiums ist Botschafter Patrick I. Gomes aus Guyana.<sup>34</sup> Mit Mirjam van Reisen wurde eine international angesehene Expertin beauftragt, ein Gutachten auszuarbeiten,<sup>35</sup> das vom United Nations Development Programme (UNDP) finanziert und am 9. April 2012 vorgelegt wurde.<sup>36</sup> Eine Veröffentlichung steht noch aus. Der Ministerrat der AKP-Gruppe wird in Vanuatu auf seiner Sitzung vom 10. bis 15. Juni dieses Jahres das Ergebnis des Gutachtens beraten und auch den Stand der Verhandlungen zu den WPAs und dem EEF überprüfen. Schließlich wird das neue Konzept einer AKP-Handels- und -Investitionsbank auf dem Tisch liegen. Es soll sich hierbei um ein gemeinsam mit der EU zu errichtendes Unternehmen handeln. Die AKP-Gruppe würde 51 Prozent der Anteile halten, eine Beteiligung von Privaten soll möglich sein. Ein Gipfeltreffen der AKP-Staats- und -Regierungschefs in Äquatorialguinea im Dezember 2012

soll wiederum die Ergebnisse dieser Zusammenkünfte beraten und Beschlüsse zur Organisation der AKP-Seite fassen. Die Gipfelteilnehmer könnten darüber hinausgehend aber auch Vorschläge für die Neuordnung der Beziehungen zur EU oder, noch weitergehend, zur Neuordnung des weltweiten Rahmens machen. Was 2012 noch nicht abgearbeitet wird, soll spätestens beim nächsten AKP-Gipfeltreffen 2014 erledigt sein, um es den Partnern in der Welt, alten und neuen, vorlegen zu können.

Der Botschafterausschuss scheint gegenwärtig folgende vier Optionen zu untersuchen:<sup>37</sup>

1. Zusammenarbeit mit neuen strategischen Partnern jenseits der EU,
2. Öffnung der AKP-Gruppe für alle am wenigsten entwickelten Länder sowie für kleine und verletzliche regionale Wirtschaftsräume,
3. Öffnung der AKP-Gruppe für die nordafrikanischen Staaten, um künftig den gesamten afrikanischen Kontinent zu repräsentieren,
4. Regionale A-K-P-Pfeiler unter einem AKP-Schirm, die dazu dienen könnten, sich auf regionale Bedürfnisse zu konzentrieren, aber auch um allgemeine Anliegen zu bearbeiten, die alle Regionen betreffen.

Viele Beobachter stellen das Spektrum möglicher Szenarien anders dar:<sup>38</sup>

1. Weitermachen wie bisher,
2. die AKP-Konfiguration aufgeben,
3. die AKP-Gruppe verstärken, wobei an die Staaten Nordafrikas, Nepal und eventuell auch Staaten wie Brasilien zu denken wäre,
4. Gründung einer AKP-Zollunion.

<sup>33</sup> European Centre for Development Policy Management, *A Blog on the Challenges of the EU's International Cooperation*, <[www.ecdpm-talkingpoints.org/the-acp-and-europe](http://www.ecdpm-talkingpoints.org/the-acp-and-europe)> (eingesehen am 20.1.2012).

<sup>34</sup> Das Gremium zu den »Future Perspectives for the ACP Group« war im Januar 2010 eingesetzt worden, als erster Vorsitzender amtierte Botschafter Sutiawan Gunessee aus Mauritius; siehe Secretariat of the African, Caribbean and Pacific Group of States, *Strategy for Renewal and Transformation 2011–2014* [wie Fn. 28], Paragraph 216.

<sup>35</sup> Mirjam van Reisen ist Professorin an der Universität Tilburg und gleichzeitig Direktorin von Europe External Policy Advisors (EEPA), einem Brüsseler Think Tank. Siehe auch van Reisen, *The Old Man and the Seas* [wie Fn. 28], und weitere einschlägige Veröffentlichungen von ihr wie EU »Global Players«. *The North-South Policy of the European Union*, Utrecht 1999, und ihre im Laufe vieler Jahre publizierten Darstellungen in: Judith Randel/Tony German (Hg.), *The Reality of Aid. An Independent Review of International Aid*, London: Earthscan, for International Council of Voluntary Agencies (ICVA), EUROSTEP, verschiedene Jahrgänge (1996–2002).

<sup>36</sup> Diese und die nachfolgenden Informationen stammen aus einem Interview mit Obadiah Mailafia, dem Kabinettschef des AKP-Generalsekretärs, am 9. März 2012.

<sup>37</sup> Siehe Secretariat of the African, Caribbean and Pacific Group of States, *Renewal and Transformation* [wie Fn. 28], Paragraph 52, sowie *Strategy for Renewal and Transformation 2011–2014* [wie Fn. 28], Paragraphen 213–219. Siehe auch *Global Changes, Emerging Players and Evolving ACP-EU Relations: Towards a Common Agenda for Action?*, ECDPM 25th Anniversary Seminar, September 2011, S. 32ff, <[www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/DE1C420CB6DEC0B2C12579260037AA45/\\$FILE/PMR19-uk.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/DE1C420CB6DEC0B2C12579260037AA45/$FILE/PMR19-uk.pdf)> (eingesehen am 26.5.2012).

<sup>38</sup> Wiedergabe nach dem in Fn. 36 genannten Interview mit Obadiah Mailafia.

Die zuletzt genannte dritte Option, eine Verstärkung der AKP-Gruppe, ist die bei den AKP-Botschaftern überwiegend diskutierte.<sup>39</sup> Diese und andere als realistisch eingeschätzte Optionen beruhen sämtlich auf der Annahme, dass die AKP-Gruppe fortbesteht, in mehr oder weniger veränderter Form. Dabei lassen sich die Optionen durchaus miteinander kombinieren. Um Erfolg zu haben, werden in jedem Falle folgende Änderungen notwendig sein: Das AKP-Sekretariat in Brüssel muss eigenständige Befugnisse erhalten, die ihm bislang weitgehend fehlen; ein zur Ausübung dieser Befugnisse geeigneter Generalsekretär ist mit dem notwendigen Mandat und der erforderlichen Unabhängigkeit auszustatten, und die AKP-Zentrale muss von der EU-(Mit-)Finanzierung unabhängig gemacht werden. Damit würde ein international handlungsfähiger Ansprechpartner geschaffen, mit dem die EU oder andere Partner in effizienter Weise zusammenarbeiten könnten. Um diese Änderungen zu vollziehen, müsste in jedem Fall das Abkommen von Georgetown revidiert werden. Es gibt auch die sehr weitreichende Vorstellung, aus der AKP-Gruppe eine selbständige, aus ihrer Fixierung auf die EU gelöste internationale Gemeinschaft zu machen. Diese könnte den Bereich ihrer Zuständigkeiten erweitern und global mit wechselnden Partnern verhandeln, unter denen die EU nur einer wäre.

Die erste Phase der WPA-Verhandlungen, die alle AKP-Staaten gemeinsam betrafen und die vom damaligen einflussreichen Generalsekretär Goulongana maßgeblich geprägt wurde, könnte als beispielgebend für eine mögliche Arbeitsorganisation der Zentrale angesehen werden. Durch eine Aufwertung der Zentrale wäre eine Politisierung des gesamten AKP-Verbundes erreicht, die sein Gewicht in der Welt neu definiert.

Sollten die AKP-Signale in diese Richtung weisen, wird es für die EU kaum möglich sein, das Instrumentarium zu zerschlagen, das die Partner auf der anderen Seite beibehalten wollen. Auf europäischer Seite sollte die Zeit genutzt werden, Überlegungen anzustellen, ob aus diesem weltweit einzigartigen Nord-Süd-Zusammenwirken mehr zu machen ist. Eine Kooperation von heute bereits 106 Staaten mit globaler Ausdehnung könnte einen Zusammenhang darstellen, der sich weit über die bislang im Zentrum stehenden Fragen der Entwicklungspolitik hinaus nutzen ließe.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Dies tut ansatzweise auch der Blog des European Centre for Development Policy Management, *A Blog on the Challenges of the EU's International Cooperation* [wie Fn. 33].

<sup>40</sup> Dies klingt auch in den beiden zitierten Dokumenten des AKP-Sekretariats an. Darin wird zusätzlich auf die moralische

Das Misstrauen, mit dem beispielsweise die USA die Aktivitäten dieser Organisation beobachten, der sie nicht angehören und auf die sie keinen direkten Einfluss haben, spricht Bände. Hier könnte ein nicht unerhebliches und bislang wenig genutztes Potenzial liegen. Der EAD könnte das geeignete Forum sein, entsprechende Überlegungen anzustoßen und in die Tat umzusetzen, auch wenn er dafür seine gerade erst geschaffenen Strukturen weiter anpassen müsste.

Zwei Ereignisse sollten der EU zu denken geben:

- Nach dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags unternahm die Europäische Union einen Versuch, ihren Status zu verbessern und vor allem ihre Rechte zur Vertretung der EU in der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu erweitern. An dem Widerstand vor allem der Caricom-Gruppe wäre der Vorstoß im Jahr 2010 beinahe gescheitert. Das Vorhaben wurde dann verschoben und erst ein Jahr später, nach besserer Vorbereitung, von Erfolg gekrönt.<sup>41</sup>
- Nach dem Scheitern des Klimagipfels in Kopenhagen im Dezember 2009, bei dem die EU vergeblich die Zusammenarbeit mit den USA, China und Indien in den Vordergrund gestellt hatte, gelang im Dezember 2011 bei der 17. Conference of the Parties in Durban fast so etwas wie ein Durchbruch, der weitgehend der erfolgreichen Vorbereitung mit den Entwicklungsländern zu verdanken war. Es ist allerdings bezeichnend, dass die »Allianz« von Durban nicht aus direkten Verhandlungen der EU mit der AKP-Seite hervorging, sondern erst in zahlreichen, mühsamen Einzelabsprachen geschmiedet werden musste.<sup>42</sup> Dies erklärt sich sowohl aus dem Fehlen eines Verhandlungspartners, der befugt

Autorität der AKP-Gruppe hingewiesen, die sich aus der Tatsache ergibt, dass mit 45 LDCs die Mehrheit der ärmsten Länder der Welt versammelt ist: Secretariat of the African, Caribbean and Pacific Group of States, *Renewal and Transformation* [wie Fn. 28], Paragraphen 19, 20, sowie *Strategy for Renewal and Transformation 2011–2014* [wie Fn. 28], Paragraph 224.

<sup>41</sup> United Nations General Assembly, *Resolution 65/276 on Strengthening of the United Nations System: Participation of the European Union in the Work of the UN*, New York, 3.5.2011.

<sup>42</sup> Siehe zum Ablauf der Konferenz *Agence Europe* vom 1. und 13. Dezember 2011, S. 14 bzw. S. 15. Eine analytische Darstellung liefert Susanne Dröge, *Climate Talks in Durban. Successful Diplomacy but No Progress on Climate Protection*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2012 (SWP Comments 6/2012), S. 3. Die Autorin macht unter anderem deutlich, dass die »Durban alliance« eine Allianz zwischen vielen betroffenen Entwicklungsländern und der EU ist und nicht auf einer institutionellen Verbindung zwischen EU und AKP beruht.

gewesen wäre, für die AKP-Seite zu sprechen, wie aus der Position des Gastgebers Südafrika, der eher geneigt war, die Position eines Schwellenlandes einzunehmen, vergleichbar derjenigen von Indien.

Weitere Themen für eine vertiefte Zusammenarbeit auf Weltniveau sind vorhanden: zum Beispiel die Verbesserung der Effektivität geleisteter Hilfe, die Lebensmittelsicherheit, der Kampf gegen die Verbreitung von Landminen und die Bemühungen um deren Entsorgung, der Klimaschutz, die nachhaltige Rohstoffgewinnung und -verarbeitung, der Tourismussektor, die Reform der internationalen Regierungsführung und der globalen Finanzarchitektur.<sup>43</sup> Im Jahr 2015 wird eine Bilanz der Bemühungen um ein Erreichen der Millenniumsziele der Vereinten Nationen gezogen. In einer multilateral organisierten Welt wird es auch und gerade nach 2015 nicht an Themen mangeln, bei denen sorgfältige Vorbereitung und Zusammenarbeit einer so großen Zahl von Staaten in dem einzigartigen Nord-Süd-Dialog, wie er zwischen EU und AKP geführt wird, von größtem Interesse ist.

Eine erste konkrete Maßnahme hat die EU bereits vollzogen. Im Entwicklungsausschuss des EP löste die Frage an den Vertreter des EAD, welche Stelle in seinem Dienst für Fragen der AKP zuständig sei, noch vor geraumer Zeit betretenes Schweigen aus.<sup>44</sup> Mittlerweile teilt sich ein Mitarbeiter des EAD mit der zuständigen Bediensteten der Kommission den Vorsitz einer im September 2011 eingesetzten informellen Arbeitsgruppe zu dem hier behandelten Themenbereich. Weitere Mitglieder werden von der Kommission und dem Ratssekretariat abgestellt.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Siehe Secretariat of the African, Caribbean and Pacific Group of States, *Renewal and Transformation* [wie Fn. 28], Paragraph 25, sowie *Strategy for Renewal and Transformation 2011–2014* [wie Fn. 28], Paragraph 139.

<sup>44</sup> Der ursprüngliche Zuschnitt des EAD wurde vom AKP-Sekretariat in dem Dokument: *Strategy for Renewal and Transformation 2011–2014* [wie Fn. 28], Paragraphen 25–27, kritisch dargestellt, weil er zur Verunsicherung beitrug. Die Umorganisation kann als Reaktion auf die zitierte Kritik wie auch auf das Unverständnis des Entwicklungsausschusses des EP gesehen werden. Das EAD-Referat hat für die Hohe Vertreterin in ihrer Funktion als Vorsitzende des Rats für Außenpolitische Angelegenheiten, der auch die frühere Ratsformation Entwicklungspolitik umfasst, erhebliche Bedeutung.

<sup>45</sup> Interview mit Elisabeth Pape, Bedienstete der Kommission in der Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit (Development and Cooperation, DEVCO), am 28.11.2011. Sie ist die von der Kommission eingesetzte Co-Vorsitzende der genannten Arbeitsgruppe. Das Ratssekretariat hat mit der Schaffung des EAD die Aufgaben auf diesem Feld eigentlich

an den EAD abgegeben. Dennoch bestanden die Mitgliedstaaten offensichtlich auf einer Beteiligung des Ratssekretariats.

## Fazit und Empfehlungen

Man könnte das Auslaufen des Cotonou-Abkommens 2020 auf sich beruhen lassen, wenn in den verbleibenden Jahren eine qualitativ ebenbürtige Struktur an seine Stelle gesetzt würde. Auf diese Weise könnte die historisch gewachsene und weitgehend zufällige Organisation der Beziehungen zwischen der EU und einigen der ehemaligen Kolonien von EU-Mitgliedstaaten auf eine neue Grundlage gestellt werden, die im Hinblick auf die Ziele und Kompetenzen der EU logischer und geographisch besser geordnet wäre.

Um eine gleichwertige Struktur zu erreichen, müssten folgende Schritte eingeleitet werden:

- ▶ Im Rahmen der Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen sollte der Europäische Entwicklungsfonds in den Haushalt der EU eingestellt werden (ohne dies als Vorwand für Mittelkürzungen zu missbrauchen).
- ▶ Die Beziehungen zu Afrika, der Karibik und den Pazifischen Inseln werden durch zweistufige Abkommen geregelt. Als genereller Rahmen dienen abzuschließende bzw. auszubauende strategische Partnerschaften, als spezifische Ergänzung die im Verhandlungsstadium befindlichen WPAs (die den Regeln der Welthandelsorganisation entsprechen sollten).
- ▶ Die strategischen Partnerschaften und die Handels- und Assoziationsabkommen müssen mit einer adäquaten parlamentarischen Komponente ausgestattet werden, die dem gegenwärtig erreichten Niveau der Arbeiten der Paritätischen Parlamentarischen Versammlung AKP-EU mindestens gleichkommt.

Die aktuelle Entwicklung in den Staaten südlich des Mittelmeers verweist beispielhaft auf die Notwendigkeit, historisch überkommene Strukturen permanent auf den Prüfstand zu stellen. Die nordafrikanischen und arabischen Revolutionen und Aufstände erfordern eine rasche, nachhaltig wirkende politische Reaktion Europas. Die Zukunft des Cotonou-Abkommens könnte auch von der Neuorganisation der Beziehungen der EU zu diesem Teil der Welt beeinflusst werden.

Es sprechen aber auch andere Gründe aus weniger dramatischem Anlass für eine Revision der Beziehungen zu den AKP-Staaten. Eine solche Revision muss in

jedem Fall die Sichtweise der AKP-Seite berücksichtigen und sollte nach europäischem Verständnis bislang ungenutzte Potenziale einbeziehen. Dabei müssen die klassischen Ziele der Armutsbekämpfung und der Integration in die Weltwirtschaft natürlich weiterverfolgt werden. Die EU könnte durch eine vertiefte Zusammenarbeit mit einer umgestalteten AKP-Gruppe auf der Weltbühne an Relevanz gewinnen. Eine neu fundierte globale Zusammenarbeit der EU mit einer reformierten AKP-Gruppe, die in der Lage wäre, auf internationaler Ebene mit handlungsfähigen und autorisierten Vertretern zu agieren, würde zahlreiche neue Felder weltweiter Zusammenarbeit erschließen.

Eine erfolgreiche Reform der AKP-Gruppe liegt mithin im Interesse der EU. Eine Unterstützung der Reformbemühungen darf keinen Rückfall in paternalistische oder gar koloniale Strukturen bedeuten. Mit der Vergangenheit muss insoweit abgeschlossen und manch belastende Erfahrung durch das Angebot einer echten Partnerschaft überwunden werden. Vorbereitung und Wahl des Zeitpunkts für ein solches Angebot sind delikate Angelegenheiten. Zusätzlich zu den fortbestehenden Aufgaben und Zuständigkeiten der Kommission für Entwicklungs-, Handels- und weitere Politiken würde auch der Europäische Auswärtige Dienst seinen Platz erhalten, um die globale und allgemeinpolitische Ebene der zu leistenden Arbeit zur Geltung zu bringen. Sollten die gegenwärtigen Anstrengungen auf Seiten der AKP nicht ohnehin in naher Zukunft eine Intensivierung der EU-Aktivitäten bewirken, die über die begleitende Vorarbeit der informellen Arbeitsgruppe hinausgeht, könnte ein politischer Vorstoß das Engagement der EU dynamisieren. Den Anstoß dazu könnte das Europäische Parlament geben.

# Anhang

## Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKP	Afrikanische, karibische und pazifische Staaten
AU	Afrikanische Union
Caricom	Caribbean Community
CARIFORUM	Caribbean Forum
DARS	Demokratische Arabische Republik Sahara
EAC	East African Community
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EEPA	Europe External Policy Advisors
EG	Europäische Gemeinschaften
EP	Europäisches Parlament
ESA	Eastern and Southern Africa
EU	Europäische Union
EuroLat	Parlamentarische Versammlung Europa-Lateinamerika
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
ICVA	International Council of Voluntary Agencies
ITER	International Thermonuclear Experimental Reactor
LDCs	Least Developed Countries
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
PAP	Pan-Afrikanisches Parlament
Polisario	Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro
PPV	Paritätische Parlamentarische Versammlung AKP-EU
SADC	Southern African Development Community
TEPSA	Trans European Policy Studies Association
UNDP	United Nations Development Programme
WPA	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
WTO	World Trade Organization

## Anlage I – Stand der Wirtschaftspartnerschafts-(Interims-)Abkommen

Titel und Partnerstaaten	Verhandlungsstand	Kommentare und Umsetzungsmaßnahmen
<b>Interim-WPA EG/SADC-Staaten</b>  Botsuana, Lesotho, Mosambik, Namibia, Swasiland	<p>► »Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. März 2009 zum Abschluss des Interim-Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den SADC-WPA-Staaten andererseits«, ABl. C 117E vom 6.5.2010, S. 124–128</p> <p>► »Interimsabkommen zum Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den SADC-WPA-Staaten andererseits«, ABl. L 319 vom 4.12.2009, S. 3–658</p>	<p><i>Nichtlegislative Entschließung mit Mindestanforderungen des EP im Hinblick auf den Abschluss eines endgültigen WPA:</i></p> <p>»23. [...] ein umfassendes WPA [muss] auch Bestimmungen für allseits akzeptierte Definitionen von verantwortungsvoller Staatsführung, Transparenz der öffentlichen Ämter und Menschenrechten umfassen [...], die den Artikeln 11b, 96 und 97 des Cotonou-Abkommens entsprechen und insbesondere Bestimmungen zu den besonders gefährdeten Gruppen wie lokale landwirtschaftliche Kleinerzeuger und Frauen enthalten müssen.«</p>
<b>WPA EG/CARIFORUM</b>  Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Dominikanische Republik, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaika, St. Christoph und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Suriname, Trinidad und Tobago	<p>► »Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. März 2009 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen den CARIFORUM-Staaten einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits«, ABl. C 117E vom 6.5.2010, S. 256</p> <p>► »Beschluss des Rates vom 15. Juli 2008 über die Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen den CARIFORUM-Staaten einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits (2008/805/EG)«, ABl. L 289 vom 30.10.2008, S. 1–1012</p>	<p><i>Zustimmungsbeschluss des EP</i></p> <p><i>Umsetzung</i></p> <p>► »Beschluss Nr. 1/2010 des Gemeinsamen Rates CARIFORUM-EU [...] vom 17. Mai 2010 zur Annahme der Geschäftsordnungen des Gemeinsamen Rates CARIFORUM-EU, des Handels- und Entwicklungsausschusses CARIFORUM-EU und der Sonderausschüsse«, ABl. L 247 vom 21.9.2010, S. 66–75</p> <p>► »Beschluss Nr. 2/2010 des Gemeinsamen Rates CARIFORUM-EU [...] vom 17. Mai 2010 zur Annahme der Geschäftsordnung für die Streitbeilegung und des Verhaltenskodex für Schiedsrichter und Vermittler«, ABl. L 247 vom 21.9.2010, S. 76–84</p> <p>► »Aufruf an akademische Einrichtungen zur Interessenbekundung – Beteiligung am Beratenden Ausschuss CARIFORUM-EG [...]«, ABl. C 312 vom 25.10.2011, S. 10</p> <p>► »Aufruf an Nichtregierungsorganisationen zur Interessenbekundung – Beteiligung am Beratenden Ausschuss CARIFORUM-EG [...]«, ABl. C 312 vom 25.10.2011, S. 11</p> <p><i>Initiativstellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses:</i></p> <p>»Die Auswirkungen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen auf die Regionen in äußerster Randlage (Karibik)«, ABl. C 347 vom 18.12.2010</p>

Titel und Partnerstaaten	Verhandlungsstand	Kommentare und Umsetzungsmaßnahmen
<b>Interim-WPA EG/Côte d'Ivoire</b>	<p>► »Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. März 2009 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Interim-Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen Côte d'Ivoire einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits«, ABl. C 117E vom 6.5.2010, S. 257</p> <p>► »2009/156/EG: Beschluss des Rates vom 21. November 2008 über die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung des Interim-Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen Côte d'Ivoire einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits«, ABl. L 59 vom 3.3.2009, S. 1–2, sowie</p> <p>► »Interims-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen Côte d'Ivoire einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits«, ABl. L 59 vom 3.3.2009, S. 3–273</p>	
<b>Interim-WPA EG/Zentralafrika</b>  Kamerun	<p>► »Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. März 2009 zum Interim-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Zentralafrika andererseits«, ABl. C 117E vom 6.5.2010, S. 141–146</p> <p>► »Beschluss des Rates vom 20. November 2008 über die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung des Übergangsabkommens für ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Vertragspartei Zentralafrika andererseits (2009/152/EG)«, ABl. L 57 vom 28.2.2009, S. 1, sowie</p> <p>► »Übergangsabkommen für ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Vertragspartei Zentralafrika andererseits«, ABl. L 57 vom 28.2.2009, S. 2–360</p>	<p><i>Nichtlegislative Entschließung mit Mindestanforderungen des EP im Hinblick auf den Abschluss eines endgültigen WPA:</i></p> <p>»40. [...] die WPA [sollten] erweiterte Kapitel über die Entwicklung enthalten [...], die auf die Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele sowie auf die Förderung und Stärkung grundlegender sozialer Rechte und der Menschenrechte ausgerichtet sind«.</p>



## Anlage I – Stand der Wirtschaftspartnerschafts-(Interims-)Abkommen (Fortsetzung)

Titel und Partnerstaaten	Verhandlungsstand	Kommentare und Umsetzungsmaßnahmen
<b>Interimsabkommen zur Festlegung eines Rahmens für ein WPA EG/Partnerstaaten der Ostafrikanischen Gemeinschaft</b>  Burundi, Kenia, Ruanda, Tansania, Uganda	<p>► »Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. März 2009 zum Abkommen zur Festlegung eines Rahmens für ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den Partnerstaaten der Ostafrikanischen Gemeinschaft andererseits«, ABl. C 117E vom 6.5.2010, S. 135–140</p> <p>► »Beschluss des Rates über die Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung des Abkommens zur Festlegung eines Rahmens für ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den Partnerstaaten der Ostafrikanischen Gemeinschaft andererseits«, Rat der EU, Dok. Nr. 17462/08 vom 3.4.2009</p>	<p><i>Nichtlegislative Entschließung mit Mindestanforderungen des EP im Hinblick auf den Abschluss eines endgültigen WPA:</i></p> <p>»24. [...] bei der Aushandlung eines umfassenden WPA [ist auf] die transparente Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen einzugehen und die bewährten Verfahren aufzuzeigen, die erforderlich sind, damit die AKP-Staaten den größtmöglichen Nutzen aus diesen Ressourcen ziehen können« und</p> <p>»25. [...] jedes umfassende WPA [muss] auch Bestimmungen zur verantwortungsvollen Regierungsführung, zur Transparenz bei öffentlichen Ämtern und zu Menschenrechten enthalten«.</p>
<b>Interimsabkommen zur Festlegung eines Rahmens für ein WPA EG/Staaten des östlichen und südlichen Afrikas</b>  Komoren, Madagaskar, Mauritius, Sambia, Seychellen, Simbabwe	<p>► »Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. März 2009 zu dem Interimsabkommen zur Festlegung eines Rahmens für ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen den Staaten des östlichen und südlichen Afrikas einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits«, ABl. C 117E vom 6.5.2010, S. 129–134</p> <p>► »Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Interimsabkommens zur Festlegung eines Rahmens für ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen Staaten des östlichen und des südlichen Afrika einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits«, KOM(2008) 861 endg., 16.12.2008 – AVC 2008/0251</p>	<p><i>Nichtlegislative Entschließung mit Mindestanforderungen des EP im Hinblick auf den Abschluss eines endgültigen WPA:</i></p> <p>»17. [...] bei der Aushandlung von umfassenden WPA [ist auf] die transparente Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen einzugehen und bewährte Verfahren aufzuzeigen, die erforderlich sind, damit die AKP-Staaten den größtmöglichen Nutzen aus diesen Ressourcen ziehen sowie gegen Geldwäsche vorgehen können« und</p> <p>»31. [in das umfassende WPA ist] ein Kapitel über die Entwicklungszusammenarbeit [...] aufzunehmen, durch das die Zusammenarbeit in den Bereichen Warenhandel, angebotsorientierte Wettbewerbsfähigkeit, geschäftsfreundliche Infrastrukturen, Handel mit Dienstleistungen, handelsbezogene Angelegenheiten, Aufbau institutioneller Kapazitäten und finanzpolitische Anpassungen abgedeckt wird«.</p>

Titel und Partnerstaaten	Verhandlungsstand	Kommentare und Umsetzungsmaßnahmen
<b>Interim-WPA EG/Ghana</b>	<p>► »Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. März 2009 zum Abschluss des Interim-Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen Ghana einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits«, ABl. C 117E vom 6.5.2010, S. 112–117</p> <p>► »Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Interim-Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Ghana andererseits«, KOM (2008) 441 endg., 10.7.2008 – AVC 2008/0137</p>	<p><i>Nichtlegislative Entschließung mit Mindestanforderungen des EP im Hinblick auf den Abschluss eines endgültigen WPA:</i></p> <p>»31. [...] ein umfassendes WPA [muss] auch Bestimmungen über die verantwortungsvolle Staatsführung, die Transparenz politischer Organe und die Menschenrechte enthalten«.</p>
<b>Interims-Partnerschafts-abkommen zwischen der EG und den Pazifikstaaten</b>	<p>► »Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. März 2009 zum Abschluss des Interim-Partnerschaftsabkommens zwischen den Pazifikstaaten einerseits und der Europäischen Gemeinschaft andererseits«</p> <p>► »Beschluss des Rates über die Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung des Interims-Partnerschaftsabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft einerseits und den Pazifik-Staaten andererseits«, Rat der EU, Dok. Nr. 5558/09 vom 8.5.2009</p>	<p><i>Nichtlegislative Entschließung mit Mindestanforderungen des EP im Hinblick auf den Abschluss eines endgültigen WPA:</i></p> <p>»15. [...] bei der Aushandlung umfassender WPA [ist] der transparenten Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen umfassend Rechnung zu tragen und die bewährten Verfahren aufzuzeigen, die notwendig sind, damit die betroffenen Länder den größtmöglichen Nutzen aus diesen Ressourcen ziehen können« und</p> <p>»43. [...] das umfassende WPA [sollte] eine Revisionsklausel enthalten und eine allgemeine Folgenabschätzung vorsehen [...], die innerhalb von drei bis fünf Jahren nach Unterzeichnung des Abkommens vorgenommen werden sollte, um die sozioökonomischen Auswirkungen des Abkommens einschließlich der mit seiner Umsetzung verbundenen Kosten und Folgen festzustellen; [...] das Europäische Parlament und die Parlamente der Pazifikstaaten [werden] an einer eventuellen Überarbeitung des Abkommens beteiligt«.</p>

**Anlage II – Schaubild**  
**EU-AKP: Überlagerungen der bestehenden und geplanten Partnerschaften**

